



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 04/08/2020

ITEM Nº 027

TC-005748.989.16-7

Câmara Municipal: Hortolândia.

Exercício: 2017.

Presidente: Edimilson Marcelo Afonso.

Advogado(s): Cláudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610).

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

Sustentação oral proferida em sessão de 18-02-20.

População do Município	215.819 habitantes
Execução Orçamentária	Devolução de R\$ 2.396.135,40 = 9,11% do valor bruto repassado
Despesa Total do Legislativo (CF, artigo 29-A, <i>caput</i>)	4,95% da receita tributária ampliada do exercício anterior (limite de 6,0%)
Gastos com Folha de Pagamento (CF, artigo 29-A, § 1º)	65,61% da receita efetivamente realizada (limite de 70,00%)
Gastos com Pessoal (LRF, artigo 20, III)	3,14% da Receita Corrente Líquida (limite de 6,00%)
Subsídios da Vereança e do Presidente (CF, artigos 29, VI e 37, XI)	Inferiores a 50% do fixado para os Deputados Estaduais, não extrapolando o subsídio anual do Chefe do Executivo local.
Remuneração dos Agentes Políticos (CF, artigos 29, VII, e 37, X)	0,53% da Receita do Município (limite de 5,00%). Não houve Revisão remuneratória no período.
Encargos Sociais	Formalmente em ordem

Trata-se da prestação de contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, relativas ao exercício de 2017.

No relatório do encerramento do exercício, a **Unidade Regional de Campinas – UR-3** registrou os seguintes apontamentos, na conclusão dos seus trabalhos (evento 19.12):

Item D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

- Nomeação de 47 servidores para cargos em comissão de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF).

Item D.3.1.1 – PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS

- Pagamento de um total de R\$ 8.740,19, a título de horas extras em 2017, acima do limite de 2 horas diárias, estipulado no art. 112, § 4º, da Lei Municipal nº 2004, de 07/02/2008 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Hortolândia.

Item D.3.1.3 – PAGAMENTOS ACIMA DO TETO SALARIAL

- Pagamentos acima do teto salarial municipal a 6 (seis) advogados da Câmara Municipal de Hortolândia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Item D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Desatendimento a recomendação do Tribunal.

Destaca-se do trabalho elaborado pela fiscalização que as transferências financeiras à Câmara observaram a previsão orçamentária do período, com restituição à Prefeitura, no encerramento do exercício, de R\$ 2.396.135,40, equivalente a 9,11% do repasse bruto.

Ano	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	%	Devolução
2013	19.630.000,00	20.130.000,00	500.000,00	2,55%	66.770,78
2014	21.140.000,00	21.140.000,00	-		2.415.545,58
2015	25.053.000,00	25.053.000,00	-		2.517.390,02
2016	25.611.000,00	25.611.000,00	-		1.674.162,50
2017	26.301.000,00	26.301.000,00	-		2.396.135,40
2018	27.513.000,00				

Relativamente à despesa legislativa, observa-se que o gasto total da Edilidade representou 4,95% da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior:

População do Município	215.819	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	482.636.435,40	
Percentual máximo permitido	6,00%	
Valor permitido para repasses	28.958.186,12	
Total de despesas do exercício	23.904.864,60	4,95%

Quanto às despesas com pessoal, anotou que os gastos com a folha de pagamento alcançaram 65,61% da receita total do período:

Transferência total da Prefeitura	26.301.000,00
Inativos pagos com orçamento do Legislativo	
Transferência líquida	26.301.000,00
Despesa total com folha de pagamento	17.257.150,12
Inativos pagos com orçamento do Legislativo	
Despesa com folha de pagamento	17.257.150,12
Despesa com folha ÷ Transferência líquida	65,61%
Percentual máximo	70,00%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Sob a ótica dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, a UR-3 registrou que os gastos laborais se situaram em 3,14% da Receita Corrente Líquida do Município:

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Gasto Informado - A	19.669.217,58	19.331.514,57	19.689.507,38	19.905.223,96
Inclusões da Fiscalização - B				
Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		19.331.514,57	19.689.507,38	19.905.223,96
Receita Corrente Líquida - E	619.684.831,16	605.892.736,72	619.400.961,10	633.952.301,43
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		605.892.736,72	619.400.961,10	633.952.301,43
% Gasto Informado A/E	3,17%	3,19%	3,18%	3,14%
% Gasto Ajustado - D/H		3,19%	3,18%	3,14%

A inspeção não registrou óbices na remuneração dos Agentes Políticos, situando-se tais pagamentos aquém dos limites constitucionais, quais sejam, o subsídio dos Deputados Estaduais, o teto de 5,0% da receita do município e o subsídio anual do Chefe do Executivo.

Certificou-se o recolhimento formal dos Encargos Sociais devidos ao INSS e ao RPPS, bem como a inaplicabilidade dos depósitos ao FGTS.

No que toca ao Quadro de Pessoal, a tabela abaixo expressa a composição do corpo laboral e a relação entre efetivos e comissionados:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	127	142	93	116	34	26
Em comissão	80	65	39	65	41	
Total	207	207	132	181	75	26
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados						

A fiscalização registrou que foram realizadas 47 nomeações para os cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete no curso do período e compreendeu que tais postos não ostentam atribuições típicas de direção, chefia ou assessoramento, exigindo de seus ocupantes formação limitada ao segundo grau de escolaridade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Ainda sobre o setor de pessoal, criticou a fiscalização o pagamento de horas extras em descompasso com o limite definido na legislação local e de remuneração acima do teto constitucional aos advogados da Edilidade.

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. Edimilson Marcelo Afonso, Presidente – através do DOE de 17/07/2018 (evento 24), o qual também foi notificado pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanhar a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (evento 19.1).

O interessado constituiu advogado nos autos (evento 27) e retirou cópia do relatório junto à unidade fiscalizadora (evento 30), porém deixou o prazo de apresentação de justificativas transcorrer *in albis*.

Ministério Público de Contas entende que a ausência de justificativas por parte do responsável manteve hígidas as impropriedades narradas pela fiscalização, opinando pela irregularidade das contas e aplicação de multa (evento 38).

Nos termos do inciso II do art. 30 da Lei Complementar nº 709/93 c.c. inciso XIII do art. 49 do Regimento interno desta Casa, determinei a notificação pessoal do responsável, oportunizando a devolução de valores e a apresentação de justificativas (DOE de 18/12/2018 – Contrafé no evento 51). Nada, contudo, foi carreado aos autos.

MPC ratificou manifestação pretérita pela irregularidade, com ressarcimento ao erário e aplicação de multa (evento 63).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta e. Corte:

Exercício	Processo	Decisão
2016	4558.989.16-6	Regularidade com recomendações – DOE de 30/05/2019
2015	1177/026/15	Regularidade com recomendações – DOE de 20/04/2018
2014	3013/026/14	Regularidade com recomendações – DOE de 12/11/2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Os autos integraram os trabalhos da C. Primeira Câmara nas sessões de 10/12/2019 e 18/02/2020 e, nessa última ocasião, o Dr. Claudio Roberto Nava, patrono do responsável, proferiu sustentação oral.

Afirmou que a Edilidade promoveu alterações no seu Quadro de Pessoal alinhadas aos reclamos desta Casa e aos elementos constantes de Termo de Ajustamento de Conduta firmado perante o Ministério Público, o que ensejou a exoneração de servidores em comissão e elaboração de balizas para a realização de concurso público em cargos técnicos.

Esclareceu que os pagamentos de horas extras se restringiram à função de Motorista, dando-se exclusivamente nos casos em que o trabalho de fiscalização dos Edis acabou por extrapolar a jornada normal de trabalho, anunciando a criação de banco de horas a partir de 2018.

Defendeu que o teto aplicável aos Procuradores Municipais se relaciona ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, conforme pacífica jurisprudência do e. STF, inexistindo, assim, pagamentos em excesso para esses profissionais.

Pediu, assim, pelo julgamento de regularidade sobre as contas.

Considerando a menção a ajuste pactuado junto ao *Parquet* Estadual, resolveu o Colegiado fixar prazo para oportunizar a apresentação de documentos que comprovassem as assertivas da defesa.

O responsável anexou no evento 100.1 arrazoado que, em síntese, reiterou a argumentação ofertada na defesa oral, informando a existência de TAC firmado em 19/12/2013 pelo qual o responsável se comprometeu com a exoneração de servidores comissionados.

Disse que as horas extras foram reduzidas entre 2016 e 2017 e repisou que inexistem pagamentos excessivos aos Procuradores Municipais, haja vista o teto remuneratório aplicável por entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Juntou documentação nos eventos 100.2 a 100.5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Face ao acrescido, aos autos retornaram ao MPC, que nesta ocasião concluiu pela regularidade das contas, sem prejuízo da aplicação de multa ao responsável e de recomendações para saneamento integral dos cargos comissionados.

É o relatório.

GCCCM/15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 04/08/2020 – ITEM 27

Processo: TC-005748.989.16-7
Interessada: CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA
Responsável: Edimilson Marcelo Afonso – Presidente
Período: 01/01 a 31/12/2017
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017
Advogado: Claudio Roberto Nava (OAB/SP 252.610)

População do Município	215.819 habitantes
Execução Orçamentária	Devolução de R\$ 2.396.135,40 = 9,11% do valor bruto repassado
Despesa Total do Legislativo (CF, artigo 29-A, <i>caput</i>)	4,95% da receita tributária ampliada do exercício anterior (limite de 6,0%)
Gastos com Folha de Pagamento (CF, artigo 29-A, § 1º)	65,61% da receita efetivamente realizada (limite de 70,00%)
Gastos com Pessoal (LRF, artigo 20, III)	3,14% da Receita Corrente Líquida (limite de 6,00%)
Subsídios da Vereança e do Presidente (CF, artigos 29, VI e 37, XI)	Inferiores a 50% do fixado para os Deputados Estaduais, não extrapolando o subsídio anual do Chefe do Executivo local.
Remuneração dos Agentes Políticos (CF, artigos 29, VII, e 37, X)	0,53% da Receita do Município (limite de 5,00%). Não houve Revisão remuneratória no período.
Encargos Sociais	Formalmente em ordem

Dados apurados no curso da instrução indicam que a **CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA** atendeu aos limites financeiros previstos na Constituição Federal e, também, aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque foi obedecida a previsão do *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, apurando-se uma despesa total representativa de 4,95% da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior, frente ao limite autorizado de 6,0%.

Os Gastos com Folha de Pagamento representaram 65,61% da receita efetivamente realizada, abaixo do teto de 70% (Art. 29-A, § 1º, da CF/88), e a Despesa de Pessoal significava 3,14% da Receita Corrente Líquida do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Município, aderente ao previsto na alínea a do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (máximo de 6,0% da RCL).

Os encargos sociais foram recolhidos e os subsídios da vereança e da presidência foram compatíveis com aqueles atribuídos aos Deputados Estaduais (inciso VI do art. 29 da CF/88), não extrapolando o subsídio mensal do Chefe do Executivo (inciso XI, do art. 37 da CF/88), nem a margem de 5% da Receita do Município (inciso VII do art. 29 da CF/88).

No que concerne a possíveis excessos nos pagamentos salariais aos advogados da Câmara, saliento que a jurisprudência desta Casa tem reputado que o teto aplicável aos Procuradores Municipais é aquele afeto ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, conforme, aliás, registrado na apreciação das contas dos exercícios de 2015 (TC-001177/026/15) e 2016 (TC-004558.989.16-6) dessa mesma Edilidade.

Além disso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o **Tema de Repercussão Geral 510 – Teto Remuneratório de procuradores municipais**, fixou a tese de que *“A expressão “Procuradores”, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”* (Julgado em 28/02/2019, Acórdão disponibilizado no DJE de 22/08/2019)¹.

Todavia, os autos informam um pagamento de R\$ 30.784,85 ao procurador Carlos Alberto da Silva, no mês de dezembro de 2017, nisso superando em R\$ 313,74 o limite estabelecido na jurisprudência destacada², cabendo à Câmara de Hortolândia, assim, cessar os valores indevidos, implantando adequados redutores salariais, o que será verificado em futuros roteiros de inspeção.

¹ Pendem de apreciação Embargos Declaratórios. Andamento disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4168352&numeroProcesso=663696&classeProcesso=RE&numeroTema=510#>. Acessado em 21/07/2020.

² Subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal em 2017 = R\$ 33.763,00 (Lei Federal nº 13.091/2015). 90,25% = R\$ 30.471,11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Na ausência de apontamentos sobre a não realização dos serviços, sopeso que o pagamento de horas extras se referiu a valor de pequena monta (R\$ 8.740,19), especialmente em comparação com o total da Despesa de Pessoal (R\$ 19.905.223,96), situação que permite determinar aos responsáveis que observem as condições e limites diários previstos na legislação local para autorização dessa sobrejornada, restringindo-a aos casos de excepcional necessidade do serviço.

De outra parte, as falhas relatadas na composição do Quadro de Pessoal estão a merecer ponderações face ao histórico apresentado pela Edilidade e aos documentos aportados pela defesa após a sustentação oral.

Segundo relatado pela UR-3, o Legislativo de Hortolândia manteve em sua estrutura funcional cargos de livre provimento que não estavam materialmente amoldados às hipóteses de direção, chefia ou assessoramento taxativamente previstas no inciso V do art. 37 da CF/88, faltando-lhes, ainda, a exigência de nível superior de instrução por parte dos seus ocupantes.

Apesar disso, vale dizer que o responsável apresentou, no evento 100.2, Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Edilidade e o Ministério Público Estadual, datado de 19/12/2013, o qual admitiu a possibilidade de comissionamento dos cargos de Chefe de Gabinete e de Assessor Parlamentar, nas respectivas quantidades de um e dois por Gabinete de Vereador, a serem providos por pessoal com escolaridade de Ensino Médio.

O Parlamento, assim, providenciou a edição da Lei Municipal nº 3.056/2014, dando atendimento aos termos pactuados e fixando a escolaridade de nível superior para os demais postos de livre provimento, condições que foram positivamente avaliadas por esta Casa na apreciação das Contas Anuais de 2013 (TC-000608/026/13, DOE de 16/04/2015) e, de alguma forma, conferiram ao gestor expectativa quanto à legitimidade de tais cargos em face do ordenamento constitucional.

Destaco, ainda, que a estrutura administrativa vigente em 2017, dada pela Lei Municipal nº 3.071/2015, não destoada dos requisitos quanti-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



qualitativos delineados pelo *Parquet* Estadual, condições que podem ser sopesadas para afastar a ocorrência do bojo dos presentes demonstrativos, conforme manifestação do MPC, não restando demonstrada má-fé do responsável na condução da matéria.

Contudo, é preciso alertar a Câmara que o atual formato conferido ao seu quadro funcional não atende em plenitude o entendimento fixado na jurisprudência desta Casa, uma vez que o conceito material de assessoramento enunciado pelo inciso V do art. 37 da Carta da República não se confunde com tarefa de mero secretariado dos Vereadores, o que reclama fixação de atribuições voltadas à alta gerência estatal e consequente patamar de formação compatível com a complexidade esperada de tais tarefas.

Esse, aliás, foi o entendimento que pautou o e. Supremo Tribunal Federal ao enunciar que *“a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais”*³, refletindo-se, também, na jurisprudência do e. Tribunal de Justiça de São Paulo:

Noutro ponto, como se rotineiramente se constata nas inúmeras ações diretas contra os quadros funcionais dos diversos Municípios do Estado de São Paulo, e o de Cunha não é exceção, há a nefasta prática de mero 'rotulamento' de cargos correspondentes a funções ordinárias e de baixa complexidade, tanto que o nível de escolaridade exigido em algumas delas sequer passa o da educação básica, como de 'assessoria' ou 'assistência' para dissimular a real natureza dos postos de seus ocupantes. Infelizmente é um golpe de morte na lealdade e transparência que deveria ter o Administrador público, e ainda mais na condição de representação do povo, com o erário e a democracia.

No caso em testilha, não há exigência explícita de escolaridade em nível superior para todos os ocupantes dos cargos em questão, os quais, por sua natureza, não implicam em assessoramento de 'alto nível' à(s) autoridade(s) que estejam vinculados.

(...)

Em razão de todo o exposto até aqui, conclui-se que: a-) não é possível a criação de cargos comissionados sem a previsão de suas atribuições no próprio corpo da lei com clareza, bem como, de escolaridade compatível com a exigência de assessoramento de alto nível, não reservada para pessoas com formação apenas na Educação Básica (fundamental e médio); b-) para atribuições de

³ Tese de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1041210.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



baixa complexidade e de menor nível de escolaridade, não cabe designação em comissão ou função de confiança; c-) para as lotações onde houver previsão de mais de um cargo em comissionamento, a lei deve especificar percentual não irrisório para ocupação por servidores da carreira, garantida pelo menos uma vaga. (TJ-SP – ADI: 2141085-76.2019.8.26.0000 SP, Relator: Jacob Valente, Data de Julgamento: 11/12/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/12/2019).

Necessário determinar, portanto, que os atuais responsáveis alinhem o seu Quadro de Pessoal aos entendimentos jurisprudenciais vigentes, fixando a escolaridade de nível superior também para Assessores Parlamentares e Chefes de Gabinete e revendo as atribuições cometidas para que passem a efetivamente espelhar hipóteses de direção, chefia e/ou assessoramento.

Ante o exposto, acompanho posicionamento de MPC e voto pela **regularidade com ressalvas** das Contas Anuais do Exercício de 2017 da Câmara Municipal de Hortolândia, com fundamento no artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este e. Tribunal.

Dou quitação ao Senhor Edimilson Marcelo Afonso, responsável pelas contas em apreço, nos termos do art. 35 do mesmo diploma legal.

Recomendações serão transmitidas ao atual Chefe do Legislativo, através de ofício, para que:

- Promova as adequações reclamadas por esta Corte para o seu Quadro de Pessoal, obedecendo ao disposto nos incisos II e V do art. 37 da CF/88 e na jurisprudência desta Casa quanto às atribuições e escolaridade;
- Observe o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF/88;
- Cumpra com os requisitos e limites previstos na legislação local para a realização de horas extras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos.**

GCCCM/15